

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**Совершенствование работы по противодействию незаконной
миграции**

Выпускная квалификационная работа
обучающейся по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Правовое регулирование миграционных процессов
в Российской Федерации»
заочной формы обучения, группы 01001668
Резниченко Юлии Геннадьевны

Научный руководитель:
доцент кафедры административного
права и процесса Юридического института
НИУ «БелГУ», к.ю.н., доцент
Евтушенко Владимир Иванович

Рецензент:
Начальник кафедры управления
и административной деятельности органов внутренних дел
Белгородского ЮИ МВД России имени И. Д. Путилина,
полковник полиции, к. ю. н.
Катаева Ольга Владимировна

БЕЛГОРОД 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1 Основы государственно-правового регулирования деятельности по противодействию незаконной миграции в Российской Федерации и зарубежных странах	
1.1. Вопросы противодействия незаконной миграции в международном и региональном праве, законодательстве Российской Федерации.....	13
1.2. Иммиграционное законодательство зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ.....	22
1.3. Правовой статус мигранта (нелегального мигранта): проблемы определения.....	31
ГЛАВА 2. Противодействию незаконной миграции в Российской Федерации и зарубежных странах: анализ практики работы	
2.1. Национальные системы иммиграционного контроля как основа противодействия нелегальной миграции.....	37
2.2. Административная и уголовная ответственность за нарушения в миграционной сфере в Российской Федерации и других странах мира.....	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	51
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	56

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность работы.

В настоящее время массовая миграция стала настоящим вызовом для значительного числа государств мира - при этом одни страны сталкиваются с проблемой настоящего исхода своего населения (сюда относятся государства с низким уровнем жизни, страдающие от вооруженных конфликтов и других проблем), в то время как другие (экономически и политически стабильные, и потому привлекательные) вынуждены противостоять массовому наплыву иммигрантов. Сам по себе переезд отдельных групп людей для проживания в другую страну, как представляется, не должен вызывать больших трудностей в случае надлежащего законодательного регулирования. Проблемы начинают возникать, когда число иммигрантов из бедных стран превышает некое разумное число приезжих и государство не в состоянии их «переварить», т.е. принять и обеспечить им возможности для интеграции. Иначе иммигранты вливаются в преступную среду и пополняют ряды либо преступников, либо жертв преступлений, следовательно, вопрос адаптации и интеграции иммигрантов представляется особо важным, когда речь идет о борьбе с преступностью, в которую вовлечены иностранцы.

Следует отметить, что значительная часть иностранцев или лиц без гражданства попадает на территорию экономически развитых и привлекательных для иммигрантов стран, рассмотренных в представленной монографии: Великобритании, Австралии, Канады, США, Германии, Испании, Франции, зачастую нелегально, используя все возможные незаконные способы проникновения, проживает там без документов или по поддельным документам и работает без разрешения. При этом особую опасность представляют преступления, связанные с контрабандой и незаконным трафиком людей в целях сексуальной эксплуатации или принуждения к рабскому труду. Еще одна проблема названных стран - появление лиц, выдающих себя за беженцев, которых в соответствии с

Конвенцией о статусе беженцев 1951 года (и Протоколом 1967 года) эти государства обязаны принимать и которые, будучи в действительности экономическими мигрантами, беженцами не являются. Попад на территорию страны, они претендуют на получение жилья и социальных пособий, и незаконно получают их из государственных фондов. Выдворение же подобных «беженцев» и иных незаконно находящихся на территории государств иностранных граждан является весьма сложной и длительной процедурой, в которой задействованы, как правило, несколько инстанций - административных и судебных¹.

Поэтому вопросы совершенствования деятельности государственных органов государств по противодействию незаконной миграции, обобщение и популяризация передового опыта и практики работы в данной сфере представляется крайне актуальным и своевременным.

Научная новизна исследования определяется тем, что в работе предложены доктринальные основы для совершенствования процедуры государственно-правового регулирования деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных подразделений по противодействию незаконной миграции, обобщена практика соответствующих государственных органов других государств в данной сфере.

Вопросы государственно-правового регулирования деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных подразделений и соответствующих государственных органов других государств по противодействию незаконной миграции, достаточно широко освещаются в российской юридической литературе.

Общетеоретические вопросы правового регулирования деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных подразделений, соответствующих государственных органов других

¹ См.: Смахникова Т.Б. «Незаконная миграция» и «нелегальная миграция»: использование терминов // Экономика, социология и право. 2010. № 12. С. 134-138.

государств по противодействию незаконной миграции рассматривались в работах российских ученых в области права и его различных отдельных отраслей: Алексеева С.С., Андреевского И.Е., Н.П. Азарова, К.Ю. Архиповой, Т.Н. Балашовой, Е.А. Галузы, Ю.А. Гефтер, И.В. Григорьева, Д.Ю. Горохова, А.Е. Горбаня, Д.Е. Дробова, Ю.В. Жильцовой, А.Н. Куца, Г.С. Скачковой, Р.Ш. Давлетгильдеева, Н.Н. Зинченко, А.И. Иванчак, П.В. Коновалова, А.В. Литвиненко, А.А. Мишуниной, О.В. Немченко, П.Б. Музыченко, С.А. Прудниковой, Е.А. Симоновой, С.Д. Степакова, А.Н. Торохова, Н.Н. Тоцкого, И.И. Тюниной, А.Н. Жеребцова, М.Л. Тюркина, О.В. Шумилова, Т.Я. Хабриевой, и других.

Но, несмотря на значительное количество работ в данной области, проблема общетеоретического осмысления совершенствования государственно-правового регулирования деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных подразделений по противодействию незаконной миграции, остается актуальной.

Результатом данной диссертационной работы являются предложения по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство, которые устраняют противоречия, имеющиеся в правоприменительной практике.

Объект исследования составила совокупность общественных отношений, связанных с государственно-правовым регулированием деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных подразделений, соответствующих государственных органов других государств по противодействию незаконной миграции и вопросы его совершенствования.

Предметом исследования выступает совокупность правовых норм, образующих институт государственно-правового регулирования деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных подразделений, соответствующих государственных

органов других государств по противодействию незаконной миграции и вопросы его совершенствования.

Цель исследования заключается в определении особенностей государственно-правового регулирования деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных подразделений, соответствующих государственных органов других государств по противодействию незаконной миграции, формировании предложений по совершенствованию государственно-правового регулирования деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных подразделений по противодействию незаконной миграции.

В соответствии с указанной целью можно определить следующие **задачи** исследования:

- дать общую характеристику понятия государственно-правового регулирования деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных подразделений, соответствующих государственных органов других государств по противодействию незаконной миграции;
- проанализировать правовой институт государственно-правового регулирования деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных подразделений по противодействию незаконной миграции;
- выделить особенности государственно-правового регулирования деятельности соответствующих государственных органов других государств по противодействию незаконной миграции;
- рассмотреть степень разработанности правового института государственно-правового регулирования деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных подразделений, соответствующих государственных органов других государств по противодействию незаконной миграции;

- определить компетенцию Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных подразделений по противодействию незаконной миграции;
- определить компетенцию соответствующих государственных органов других государств по противодействию незаконной миграции;
- сформировать предложения по совершенствованию государственно-правового регулирования деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных подразделений по противодействию незаконной миграции.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

Конкретные результаты исследования выражаются в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Рассмотренные в диссертационном исследовании иммиграционное законодательство и системы иммиграционного контроля ведущих стран Европы формировались в 50-60 гг. XX столетия в первую очередь как заслон перед наплывом иностранцев. Полстолетия существования показали их неэффективность. И ныне и Германия, и Франция, и Испания, законодательство которых исследуется в диссертации, склоняются к разработке новых законов, оставляющих лишь небольшой канал исключительно лишь для высококвалифицированных мигрантов.

С подобными проблемами на настоящем этапе, хотя и в меньших объемах, начала сталкиваться и Российская Федерация.

2. Следует выделить тот полезный опыт, который, на наш взгляд, имеется в США, где после атаки террористов 11 сентября 2001 года в 2003 году была создана иммиграционная и таможенная полиция, являющаяся крупнейшим следственным органом. В состав этого органа входит сеть агентов, контролирующих иммигрантов, которая отвечает за соблюдение гражданами иммиграционного законодательства и обеспечивает удаление из страны всех иностранцев, в отношении которых было вынесено решение о депортации, с целью воспрепятствования нарушения ими иммиграционного

законодательства, задержания и депортации из страны тех иностранных граждан, которые совершили уголовные преступления. Эти же агенты осуществляют транспортировку задержанных иностранных граждан в соответствующие тюрьмы, на судебные процессы и т.п. Важные функции возложены на инспекторов по депортации: они занимаются преследованием лиц, незаконно возвратившихся в страну после депортации; мониторингом дел иностранных граждан во время процедур по депортации; контролем над освобождением из тюрем лиц, подлежащих выдворению; самой процедурой выдворения.

3. Заметным явлением стало значительное усиление уголовных санкций за иммиграционные преступления и введение новых составов преступлений (либо использование уже существующих институтов, например, в Великобритании - института сговора):

- за фиктивные браки в целях незаконного получения гражданства;
- организацию въезда и укрывательство незаконных мигрантов;
- прием на работу мигрантов, не имеющих специальных разрешений;
- отдельные уголовно-правовые меры предусмотрены в отношении юридических лиц, таких, как компании, занимающиеся авиа - и морскими перевозками, консалтинговые и туристические агентства и пр.

Методологическая основа исследования. В качестве научно-познавательных инструментов и приемов при проведении диссертационного исследования были использованы общенаучные методы (диалектический, логический, эмпирический, исторический, прогностический), междисциплинарные (частные) методы (системный анализ, сравнительные анализ, контент-анализ, статистический метод), а также специальные (специфические) методы исследования (сравнительно-правовой, формально-юридический, метод правового моделирования и др.).

Основными методами исследования выступили сравнительно-правовой и логический методы, предусматривающие анализ и сопоставление правовых институтов, правовых норм, положений нормативных правовых актов, поиск

закономерностей, выявление связей между частным и общим, выявление проблем и пробелов правового регулирования рассматриваемых отношений.

Теоретическую основу работы составляют Конституция Российской Федерации, Конвенция против транснациональной организованной преступности, Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств - участников Содружества Независимых Государств, Конвенция о приграничном сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств от 10 октября 2008 года, Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 года, Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью 25 ноября 1998 года, Соглашение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств - участников Содружества Независимых Государств от 10 октября 2008 года, Соглашение государств - участников Содружества Независимых Государств «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов», Соглашение государств - участников Содружества Независимых Государств «О правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей», Соглашение государств - участников Содружества Независимых Государств о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств, Решение Совета глав правительств СНГ от 25 января 2000 года «О Положении об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства - участники Соглашения о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, и порядке обмена

информацией о незаконной миграции», Решение Совета глав государств СНГ «О предложениях по согласованной миграционной политике государств - участников Содружества Независимых Государств», Решение Совета глав государств СНГ «О Концепции сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции», Заявление глав государств - участников Содружества Независимых Государств об активизации сотрудничества в борьбе с незаконной миграцией, нормативные акты Российской Федерации - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации, Федеральные законы Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Законы Российской Федерации «О беженцах», «О Государственной границе Российской Федерации» и Постановление Правительства Российской Федерации «О миграционной карте». Среди научных трудов в работе на диссертационным исследованием использовались монографии Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. «Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада» и Плойг К. «История иммиграционной политики в Канаде», а также многочисленные статьи в научных журналах.

Эмпирическую базу исследования составили аналитические и статистические данные Министерства внутренних дел Российской Федерации и Росстата России. Формулируя выводы и предложения, диссертант опирался также на анализ официальных публикаций, стенограмм заседаний, заключений по рассматриваемым вопросам, размещенных на интернет-сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, на портале «Открытое Правительство», рассмотрения судебной практики Верховного Суда Российской Федерации,

судов общей юрисдикции, арбитражных судов, данных средств массовой информации, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Практическая значимость исследования. Полученные в работе выводы могут использоваться при чтении курсов лекций по теории права и государства, конституционному, административному праву, спецкурсам, связанным с государственно-правовым регулированием миграционных процессов и деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации по противодействию незаконной миграции. Результаты исследования позволяют конкретизировать рекомендации по дальнейшей разработке фундаментальных вопросов в сфере государственно-правовому регулированию деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации по противодействию незаконной миграции, определить пути совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Материалы магистерской диссертации могут быть использованы при подготовке учебной, методической литературы, а также в учебном процессе высших и средних специальных учебных заведений.

Апробация работы. Основные положения и выводы, сформулированные в работе, отражены в двух публикациях автора:

1. Резниченко Ю. Г. Иммиграционное законодательство Соединенных штатов Америки // Проблемы совершенствования законодательства на современном этапе: сборник материалов Международной конференции курсантов, слушателей и студентов [Электронный ресурс]. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И. Д. Путилина, 2018.

2. Резниченко Ю. Г. Иммиграционное законодательство Великобритании и Канады: сравнительный анализ // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2018. №4.

Структура и объём работы определены предметом исследования и логикой изложения материала. Работа состоит из введения, двух глав,

объединяющих пять параграфов, заключения, списка используемой литературы.

ГЛАВА 1.

Основы государственно-правового регулирования деятельности по противодействию незаконной миграции в Российской Федерации и зарубежных странах

1.1. Вопросы противодействия незаконной миграции в международном и региональном праве, законодательстве Российской Федерации

Правовая база Российской Федерации в сфере правового регулирования миграционных процессов (в том числе, в деле противодействия незаконной миграции), включает, помимо национального законодательства, международные правовые документы, в том числе, действующие в рамках законодательства государств - участников Содружества Независимых Государств¹.

Основополагающими международными соглашениями, в том числе, в сфере противодействия незаконной миграции, являются Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности² и дополняющий её Протокол ООН против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху³.

¹ См.: Смирнова Е.С. Некоторые аспекты международного правового сотрудничества государств в борьбе с преступлениями, связанными с незаконной миграцией // Вестник Калининградского юридического института МВД России. 2008. № 2-1 (16). С. 11-17.

² Конвенция против транснациональной организованной преступности. Принята в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 года Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. // Собрание законодательства РФ. 2004. №40. Ст. 3882.

³ Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Принят в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 года Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. // Собрание законодательства РФ. 2004. №40. Ст. 3883.

Но гораздо более полная система нормативных документов по сотрудничеству в противодействии незаконной миграции, позволяющая комплексно подходить к решению данных вопросов, создана на региональном уровне Содружества Независимых Государств. В первую очередь, речь идет об общеправовых документах, регламентирующих основу правового и организационного взаимодействия государств - участников СНГ в области миграционного контроля, учета иностранных граждан, незаконно пребывающих на их территориях стран СНГ, выработки механизма их депортации, гармонизации национального законодательства в уголовно-правовой сфере и обмена информацией о незаконной миграции.

Среди них:

- «Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией» от 6 марта 1998 года¹;

- «Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью» от 25 ноября 1998 года²;

- Решение Совета глав правительств СНГ от 25 января 2000 года «О Положении об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства - участники Соглашения о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции»³.

¹ Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. №12. Ст.1666.

² Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью 25 ноября 1998 года // Бюллетень международных договоров. 2000. №3.

³ Решение Совета глав правительств СНГ от 25 января 2000 года «О Положении об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства - участники Соглашения о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их

Основные принципы и направления сотрудничества государственных органов государств - участников СНГ в поддержании экономической стабильности, обеспечении общественного порядка и безопасности государств, общества и личности от угроз незаконной миграции нашли отражение в Концепции сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции от 16 сентября 2004 года¹. Как отмечается в юридической литературе, позитивным в реализации настоящей Концепции в вопросе противодействия незаконной миграции со стороны государств СНГ виделась бы разработка и принятие Модельного закона Содружества Независимых Государств «О миграции»².

На регулирование миграции населения, упрощение процедур пограничного, таможенного, иммиграционного (миграционного) и иных видов контроля в целях повышения эффективности приграничного сотрудничества направлена Конвенция о приграничном сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств от 10 октября 2008 года³ и Соглашение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств - участников Содружества Независимых Государств от 10 октября 2008 года Соглашение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств -

действующим национальным законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции» // Бюллетень международных договоров. 2000. №3.

¹ Решение Совета глав государств СНГ «О Концепции сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции» (г. Астана, 16 сентября 2004 года) // Документ опубликован не был. Консультант Плюс.

² См.: Сибгатуллина Э.Т. К вопросу о проблемах формирования миграционной политики стран - участников СНГ // Российская юстиция. 2011. №6. С. 21 - 24.

³ Конвенция о приграничном сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств от 10 октября 2008 года // Бюллетень международных договоров. 2010. №1.

участников Содружества Независимых Государств от 10 октября 2008 года¹.

В развитие положений Соглашения СНГ о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 года и Концепции СНГ в противодействии незаконной миграции от 16 сентября 2004 года, в 2006 года главы государств - участников СНГ подписали заявление об активизации сотрудничества в борьбе с незаконной миграцией², в котором признается реальная угроза незаконной миграции для международной и национальной безопасности, экономической стабильности, активизации криминальной деятельности в каждой стране и подчеркивается необходимость поддерживать стремление государств СНГ к заключению двусторонних соглашений о приеме-передаче незаконных мигрантов, в том числе и с третьими государствами (не являющимися членами СНГ).

Определенную угрозу экономической безопасности России представляет поток нелегальных трудовых мигрантов и их последующее влияние на сферы малого и среднего бизнеса. В настоящее время ситуация такова, что основной трафик трудящихся-мигрантов на территории СНГ устремлен в Российскую Федерацию. Из всех государств - участников СНГ, наряду с Россией, только Казахстан и Беларусь имеют положительное сальдо в объемах трудовой миграции. В остальных государствах наблюдаются отрицательные показатели по этому пункту³.

Вместе с тем миграционный процесс всегда носит для государств обоюдоострый характер, и, следовательно, потоки мигрантов являются проблемой не только для принимающей стороны, но также и для страны исхода мигранта. Предприятия государств, на территорию которых

¹ Соглашение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств - участников Содружества Независимых Государств от 10 октября 2008 года // Бюллетень международных договоров. 2010. №1.

² Заявление глав государств - участников Содружества Независимых Государств об активизации сотрудничества в борьбе с незаконной миграцией (г. Минск, 28 ноября 2006 г.) // Документ опубликован не был. СПС Консультант Плюс.

³ См.: Червоненко В.Ф. Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2006. Т. 12. № 5. С. 125-127.

приезжают трудиться мигранты (в том числе, незаконно), используя низкооплачиваемую рабочую силу, утрачивают стимулы для улучшения условий труда и повышения квалификации работников. Одновременно в тех странах СНГ, откуда в массовом порядке выезжает население (к примеру, Молдова, Киргизия, Таджикистан и др.), происходит потеря квалифицированной рабочей силы. К сожалению, эти потери не могут быть восполнены за счет экспресс-переподготовки населения.

В целях борьбы с потоками нелегальных трудовых мигрантов и пресечения их нелегальной трудовой деятельности в рамках СНГ были разработаны организационные и правовые основы сотрудничества государств - участников СНГ в данной сфере. Основными законодательными актами в этой сфере следует признать:

- Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств - участников Содружества Независимых Государств¹;
- Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 года²;
- Декларацию о согласованной миграционной политике государств - участников Содружества Независимых Государств от 5 октября 2007 года³.

В принятой в СНГ соглашении «О Концепции сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции» под противодействием незаконной миграции понимается комплекс мер, обеспечивающих контроль за въездом, выездом, транзитом и пребыванием граждан государств - участников СНГ,

¹ Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств - участников Содружества Независимых Государств (подписана в г. Кишинев 14 ноября 2008 г.) // Документ опубликован не был. СПС Консультант Плюс.

² Соглашение «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (подписано в г. Москва 15 апреля 1994 г., с изм. от 25 ноября 2005 г.) // Бюллетень международных договоров. 1997. №2.

³ Решение Совета глав государств СНГ «О предложениях по согласованной миграционной политике государств - участников Содружества Независимых Государств» (принято в г. Душанбе, 5 октября 2007 года). Вместе с Декларацией о согласованной миграционной политике государств - участников Содружества Независимых Государств // Документ опубликован не был. СПС Консультант Плюс.

третьих государств и лиц без гражданства на территориях стран Содружества, а также пресечение незаконной миграции на их территориях путем определения правового статуса и соответствия целей въезда таких лиц, прибывающих или намеревающихся прибыть в государства - участники СНГ (в том числе на постоянное жительство, в поисках убежища, для занятия трудовой деятельностью, а также следующих транзитом в третьи государства).

В целях унификации применения положений Концепции странами Содружества в ней предлагается использовать специальный терминологический аппарат.

Так, в разделе 2 указанного Международного акта предлагаются следующие дефиниции:

- миграция населения - перемещение физических лиц по различным причинам из одного государства в другое в целях постоянного или временного изменения места жительства;

- незаконная миграция - перемещение на территорию государства СНГ, пребывание, перемещение с его территории граждан государств СНГ, третьих государств и лиц без гражданства с нарушением законодательных предписаний;

- мигрант - гражданин государства - участника СНГ, третьего государства или лицо без гражданства, соблюдающие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территорию государства СНГ;

- незаконный мигрант - гражданин государства - участника СНГ, третьего государства или лицо без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территорию страны СНГ;

- иностранный гражданин - лицо, не имеющее доказательств о принадлежности к гражданству государства СНГ, на территории которого оно пребывает постоянно или временно, но имеющее доказательства принадлежности к гражданству (подданству) другого государства;

- лицо без гражданства - лицо, в отношении которого не имеется доказательств о принадлежности к гражданству (подданству) какого-либо государства.

Приведенные международные правовые акты направлены на реализацию задач, стоящих перед Российской Федерацией в сфере уголовно-правового противодействия незаконной миграции.

Сегодня в плоскости практической реализации вопросов противодействия незаконной миграции сектор многостороннего взаимодействия государств - участников СНГ начал сужаться. Отмечается, что в рамках СНГ усилилась юрисдикция двусторонних и трехсторонних соглашений, заключенных между правительствами отдельных стран Содружества, а также между правительствами государств - участников СНГ и третьими государствами¹.

В числе таких документов можно назвать, например, Соглашение от 19 ноября 2010 года «О правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей»² и Соглашение Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации от 19 ноября 2010 года «О сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств»³.

На содействие в реализации политики Российской Федерации в сфере противодействия незаконной миграции (в совокупности с международными договорами) направлен целый комплекс национальных нормативных правовых актов. В этом далеко не исчерпывающем перечне целесообразно отметить следующие законодательные источники.

Конституция Российской Федерации⁴ (ч. 3 ст. 62) устанавливает

¹ См., например: Червоненко В.Ф. Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией // Миграционное право. 2007. №1. С. 15 - 19.

² Соглашение «О правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей» (г. Санкт-Петербург, 19 ноября 2010 г.) // СЗ РФ. 2012. №5. Ст. 546.

³ Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств (Санкт-Петербург, 19 ноября 2010 г.) // СЗ РФ. 2012. №5. Ст. 541.

⁴ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Федеральными конституционными

незыблемое для миграционной политики России правило - иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно выезжать за пределы Российской Федерации, передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ст. 27). Конституция Российской Федерации предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права (ч. 1 ст. 63). Имеются и иные конституционные нормы, направленные как на защиту и охрану прав и свобод любого лица, законно находящегося на территории Российской Федерации, так и определяющие обязанности каждого лица, пребывающего в Российской Федерации¹.

Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» регламентирует понятие, обозначение и режим Государственной границы России; правила ее пересечения; вопросы разрешения инцидентов, связанных с нарушением режима границы, и ответственности за правонарушения на границе Российской Федерации².

В Федеральном законе Российской Федерации «О порядке выезда из

законами Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. №6-ФКЗ; от 30 декабря 2008 г. №7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. №4. Ст. 445.

¹ См.: Торговля людьми в Российской Федерации: обзор и анализ текущей ситуации по проблеме / Исследование выполнено канд. эконом. наук Е.В. Тюрюкановой совместно с Фондом «Институт экономики города» для рабочей группы агентств ООН и Международной организации по миграции (МОМ) по проблемам торговли людьми. М., 2006. С. 65 - 66.

² Закон Российской Федерации от 01 апреля 1993 года №4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 03.07.2016 г. №253-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №17. Ст. 594.

Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹ закрепляются положения о порядке и правилах въезда в Россию и (или) выезда из нее граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства; порядок оформления и выдачи документов для выезда из и въезда в Российскую Федерацию российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства; порядок транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации. На исполнение предписаний этого Федерального закона о порядке использования иностранным гражданином или лицом без гражданства миграционной карты на территории Российской Федерации, нацелены Правила «О миграционной карте»².

Правовое положение иностранных граждан в России, а также отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на ее территории трудовой, предпринимательской и иной деятельности, определяются Федеральным законом Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³.

Закон Российской Федерации «О беженцах» регламентирует основания и порядок признания беженцем на территории России, экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 15 августа 1996 года №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 19.07.2018 г. №202-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. №34. Ст. 4029.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 года №413 «О миграционной карте» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 06.05.2006 г. №271) // Собрание законодательства РФ. 2004. №34. Ст. 3553.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 19.07.2018 г. №202-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3032.

беженцев в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами России.

1.2. Иммиграционное законодательство зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ

Начало государственной системе иммиграционного контроля было положено в Великобритании, когда в конце XIX века в связи с массовым прибытием первой волны иммигрантов, когда бежавшие от погромов из Восточной Европы евреи направились в западные страны и, в том числе, в Великобританию в поисках убежища¹.

После жарких дискуссий, продолжавшихся не один год, в 1905 году был принят Закон об иностранцах, предусматривающий, в том числе, создании системы иммиграционного контроля. Хотя подоплекой этого, по мнению многих современников, противоречивого и даже порочного Закона была идея об ответственности иммигрантов за быстро ухудшающиеся условия жизни британских рабочих, именно этот акт стал фундаментом британского иммиграционного законодательства.

Закон 1905 года заложил основы иммиграционной службы и апелляционной системы обжалования решений об отказе во въезде в Великобританию, создав иммиграционные апелляционные советы. Этим же Законом в британских портах были учреждены специальные инспекции, сотрудники которых были наделены полномочиями отказать во въезде в страну любому иностранцу, который был сочтен «нежелательным». Закон определял «нежелательность» въезда лица:

- отсутствием у него средств на содержание себя и членов своей семьи;

¹ См.: Дядюн К.В. Проблемы регламентации уголовно-правовой ответственности за незаконную миграцию // Академический юридический журнал. 2013. № 1 (51). С. 19-27.

- отсутствием возможности приобрести такие средства;
- психическое заболевание;
- наличие судимости за совершение общеуголовного преступления (не политического характера).

Данные критерии, закрепленные в первом иммиграционном акте, в принципе, сохраняются и в современном британском иммиграционном законодательстве.

Следует отметить, что введение пограничного контроля с целью не допустить в страну нежелательных иностранцев привело к появлению новых видов преступлений, связанных с незаконным ввозом людей, а также к созданию целой сети посредников, действовавших за границей и в Великобритании, которые за определенную плату брали на себя организацию незаконного проникновения иностранцев на территорию Великобритании.

После Второй мировой войны в связи с распадом Британской империи в конце 1950-х - начале 1960-х гг. в Великобританию вновь двинулся значительный иммиграционный поток, чему способствовало то обстоятельство, что выходцы из колоний обладали в эти годы правом на получение британского паспорта. Одновременно в этот же период из Британии продолжался эмиграционный отток высококвалифицированных специалистов и ученых в другие страны: Канаду, Австралию и в США.

В то же время британские власти начали проводить политику ограничения иммиграции из стран Содружества, что было вызвано негативным общественным мнением и обострением расовых проблем в местах проживания иммигрантов. Законом об иммиграции 1962 года была введена квота в 61 тыс. человек для держателей британских паспортов из стран Содружества, которая через два года была сокращена до 4,7 тыс. человек.

Последующие законы об иммиграции и гражданстве 1968, 1971 и 1981 годов ограничили права жителей бывших колоний на получение британского паспорта, фактически приравняв их к иностранцам. Таким образом,

иммиграционный приток из стран Содружества был значительно ограничен.

В стране в последнее десятилетие наблюдается значительный миграционный прирост, который в равной степени обеспечивался как кратковременными трудовыми перемещениями, так и долговременной миграцией. Если в начале 1990-х годов его величина была близка к нулю и даже принимала отрицательные значения, то в последний год XX века миграционный прирост превышал 100 тыс. человек¹.

Иным образом шло развитие иммиграционных процессов и законодательства, их регулирующего, в истории возникновения и развития Канады. Изначально Канада, в которой коренное население составляло меньшинство, являлась страной переселенцев и проводила в качестве одного из основных направлений деятельности государства политику ассимиляции иммигрантов, в дальнейшем менявшуюся в зависимости от потребностей экономики, внешнеполитических интересов страны и представлений о социальной организации общества.

Следует отметить, что в конце XIX и начале XX века отношения в области миграционной политики регулировались практически подзаконными нормативно-правовыми актами - указами генерал-губернатора, позднее - отдельными актами правительства, и лишь в 1906 году был издан Закон об иммиграции, принятие которого напрямую было связано со значительным увеличением числа лиц, прибывающих на территорию Канады. Этот Закон вводил ряд ограничений и законодательное закрепление предъявляемых требований к прибывающим в страну лицам.

После окончания второй мировой войны канадская экономика и иммиграция испытали бум роста. С 1946 по 1950 гг. приехало более 430 тысяч человек, что превысило общее количество приехавших в течение предшествующих 15 лет, послевоенные иммигранты служили важным источником рабочей силы для этой растущей экономики, особенно в начале

¹ Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003. С. 61.

50-х годов. В 1947 году иммиграционные требования были смягчены из-за острой нехватки рабочих рук в стране. Кроме того, Канада приняла 40 тысяч венгров, покинувших родину после событий 1956 - 1957 годов. Этот период характеризовался тем, что, несмотря на смягчение в целом иммиграционной политики, это смягчение касалось в основном лиц, желающих иммигрировать из стран Содружества, США и Европы и почти не затрагивало жителей стран «третьего мира».

1966 год ознаменовался изданием правительственной Белой книги «Об иммиграции». Положениями указанного документа закреплялись основные цели государственной иммиграционной политики, такие как демографический и экономический рост государства путем ограничения притока в страну неквалифицированных рабочих, а также особая система отбора иммигрантов. Канада является первым государством, в котором начала действовать балльная система отбора иммигрантов. Введение этой системы должно было позволить канадскому правительству проводить стройную и структурированную политику в области иммиграции. С этого момента канадская иммиграционная политика становится одной из самых эффективных в мире и являет собой пример для многих стран. В 1967 году была разработана объективная балльная система определения квалификации профессионального иммигранта и знания им языка. Эти изменения существенно повлияли на структурный состав канадской иммиграции. Если еще в 1966 году 87% иммигрантов прибыли из Западной Европы, то в 1970 году более половины прибыли из таких стран, как Гонконг, Индия, Филиппины, Гаити.

Итак, результатом реформы иммиграционного законодательства Канады с 1962 года по 1967 годы стали новые правила отбора иммигрантов, полностью отменившие так называемые «географические ограничения» на прием переселенцев в Канаду (отбор «по расе и культуре»), в том числе и для принимаемых в страну родственников канадских граждан. Эти перемены повлекли за собой существенные изменения этнического состава

иммиграции. Резко увеличилась доля иммигрантов из Азии, Африки, Латинской Америки за счет сокращения доли иммигрантов европейского происхождения. К середине 1970-х годов численность иммигрантов из стран третьего мира превысила численность иммигрантов из развитых стран. Начиная с 1982 года наибольшее количество иммигрантов прибывает в Канаду из Азии.

Кроме того, сразу после издания Белой книги в 1967 году учреждается независимый Апелляционный совет (административный трибунал), основное направление деятельности которого состоит в рассмотрении жалоб лиц, имеющих вид на жительство, действующие визы и ищущих убежище в Канаде, в связи с нарушением их прав (Закон об Апелляционном совете по иммиграции 1967 года).

Ужесточение приема иммигрантов в 80-е годы XX века привело к увеличению численности нелегальных иммигрантов и псевдобеженцев, в реальности иммигрирующих по экономическим причинам. Учитывая эти тенденции, канадское правительство решило изменить свою прежде сравнительно мягкую политику приема беженцев. В 1987 году были одобрены два законопроекта, содержавшие поправки к Закону об иммиграции, предусматривавшие замену сложной многоступенчатой системы выявления подлинных беженцев на более простую: введение санкций против кораблей, привозящих нелегальных иммигрантов, против групп, помогающих нелегальным иммигрантам в получении статуса беженцев, а также разработку положения о быстрой и простой процедуре депортации тех, кому отказали в виде на жительство.

Параллельно с развитием законодательной основы в области регулирования процессов миграции развивались и органы, ответственные за реализацию миграционной политики. В 1950 году было создано министерство гражданства и иммиграции, которое затем, в 1966 году, было переименовано в министерство людских ресурсов и иммиграции, а в 1976 году - в министерство занятости и иммиграции. В 1994 году иммиграционная

служба Канады вернулась к своему названию 1950 года - министерство гражданства и иммиграции¹.

В Соединенных Штатах Америки иммиграция сыграла решающую роль, как в формировании основ общественного строя, так и в создании возможностей для дальнейшего развития государства.

Интеграция иммигрантов в Соединенных Штатах Америки оценивается по пяти основным показателям: знание языка, социально-экономические достижения, участие в политической жизни, наличие постоянного места жительства, взаимодействие с принимающими общинами. Примечательно, что в США нет законодательных положений об обязательной интеграции иммигрантов. Существует единообразный тест, прохождение которого является обязательным условием натурализации, но сам процесс интеграции мигрантов осуществляется практически без вмешательства властей федерального или местного уровня.

Программы службы по вопросам гражданства и иммиграции реализуются следующими методами:

- расширение образовательных программ для иммигрантов;
- развитие веб-ресурсов, в том числе единого информационного центра и раздела по повышению грамотности населения;
- информирование населения о важности и необходимости американского гражданства.

Уже 17 сентября 2010 года служба по вопросам гражданства и иммиграции объявила о начале финансирования 78 общественных организаций, разрабатывающих и реализующих образовательные программы для иммигрантов, включающие обучение английскому языку, истории США, политической системе и основным правам человека и гражданина, подготовку к сдаче теста на получение гражданства США. Финансирование осуществляется по системе грантов.

¹ См.: Плойг К. История иммиграционной политики в Канаде // Иммиграционная политика западных стран. Альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. М., 2002.

Несмотря на существующие объективные различия Великобритании, Канады и США, подходы к иммиграционной политике и, следовательно, к формированию иммиграционного законодательства, многое в конечном итоге в законодательстве этих стран совпадает. В первую очередь это вызвано тем огромным влиянием, которое оказало на формирование права этих стран вначале общее, а затем и статутное право Соединенного Королевства. Современный этап развития законодательства стран общего права характеризуется обратным воздействием законодательного подхода Канады на право Великобритании. Именно иммиграционное законодательство являет собой яркий пример этого, хотя и во многих других отраслях права такое влияние заметно. Вместе с тем следует отметить, что британское иммиграционное законодательство, безусловно, испытывает на себе влияние и права ЕС, поскольку Британия остается в то же время европейским государством.

Принятый в Великобритании закон о предоставлении убежища и иммиграции 1999 года, представляющий собой радикальную редакцию Закона об иммиграции 1971 года, разграничил два правовых режима для лиц, не имеющих британского гражданства: режим индивидуального права на въезд, который основан на реальном разрешительном акте иммиграционных властей, и режим индивидуального права на проживание в Соединенном Королевстве, также основанный на специальном разрешительном акте иммиграционных властей для лиц, уже находящихся на территории Соединенного Королевства. Тем самым он начал закреплять начавшуюся после Второй мировой войны тенденцию развития иммиграционного законодательства, направленную на использование разных инструментов контроля.

Первый режим представляет собой инструмент предварительного иммиграционного контроля, а второй режим - инструмент последующего иммиграционного контроля, действующий в отношении лиц, которые находятся на территории Великобритании на весьма спорных основаниях, но

не могут быть высланы из страны с учетом ее международных обязательств, вытекающих из Конвенции 1951 года.

Закон о границах Великобритании 2007 года, помимо прочего, ввел обязательный биометрический вид на жительство для иммигрантов из стран, не являющихся членами ЕС, а также значительно усилил полномочия по иммиграционному контролю. Законом об уголовной юстиции и иммиграции 2008 года был установлен специальный статус для лиц, подлежащих защите в соответствии с Женевской конвенцией, в связи с чем введена специальная категория мигранта - уголовного преступника. Закон о границах, гражданстве и иммиграции 2009 года внес дополнения в действующее иммиграционное и таможенное законодательство.

Особенностью подхода британского законодателя (в отличие от других европейских стран) является отсутствие административной ответственности за иммиграционные нарушения. Следовательно, иммиграционные правонарушения преследуются только в уголовном порядке. Такой подход вызван в первую очередь тем, что британское административное право - комплекс правовых норм, регулирующих организацию и деятельность административных органов. Главная задача административного права состоит в поддержании равновесия между эффективной административной властью и защитой отдельных лиц и общества в целом от злоупотребления этой властью. Поскольку в Великобритании законодательство не кодифицировано и отсутствует Уголовный кодекс, нормы, устанавливающие уголовную ответственность за нарушение иммиграционного права, содержатся в целом ряде законов.

В современной Канаде базовыми законами в сфере иммиграционной политики являются: Закон об иммиграции и защите беженцев 2002 года и сопровождающие его новые правила и процедуры, регулирующие вопросы, связанные с въездом, пребыванием и выездом из страны, включая формы заявлений, виды виз, размер пошлин, требования к прохождению медицинского освидетельствования, а также правила о депортации;

Уголовный кодекс Канады; Закон о безопасности морского судоходства 1994 года.

Вместе с тем, говоря об иммиграционной политике и законодательстве Канады, нельзя не сказать о той особой роли, которую в канадском обществе сыграла и продолжает играть политика мультикультурализма, провозглашенная в 1971 году и закреплённая в Законе о канадском мультикультурализме 1988 года. Развивая мультикультурализм, Канада признаёт потенциал всех канадцев, как коренных, так и иммигрантов, побуждая их к интеграции в общество и активному участию его в решении социальных, культурных, экономических и политических вопросов. Канада стала первой страной в мире, принявшей мультикультурализм в качестве официальной политики, подтвердив таким образом значение и достоинство всех канадских граждан независимо от их расового или этнического происхождения, их языка или их религиозной принадлежности. Опыт Канады показывает, что мультикультурализм поощряет расовую и этническую гармонию и межкультурное взаимопонимание. В Канаде без оказания давления, без принудительной ассимиляции и отказа от своей культуры иммигранты свободно выбирают новое гражданство, потому что они хотят быть канадцами, разделяя базовые ценности демократии с другими канадцами. Принципы политики мультикультурализма остаются актуальными и сегодня, став ответом на различные потребности и проблемы разных национальностей. Каждый год министр по вопросам гражданства, иммиграции и мультикультурализма представляет в парламент доклад, в котором излагаются достижения правительства Канады в осуществлении этого закона.

Говоря о национальном иммиграционном законодательстве Соединённых Штатов Америки, необходимо обратиться к Основному закону этой страны. Конституция США в разд. 8 ст. I прямо предусматривает полномочия конгресса США на установление правил международных коммерческих отношений и единообразных правил натурализации. Вместе с

тем данный нормативный правовой акт не содержит каких-либо указаний на то, каким образом и каким органом должны регулироваться миграционные процессы.

Полномочия конгресса охватывают не только вопросы приема иммигрантов, но и вопросы о высылке и депортации иностранцев, основанные непосредственно на праве конгресса США запретить въезд в страну. При этом Верховный суд США не воспринимает абсолютно все постановления властей штатов относительно иностранцев как регулирующие процессы иммиграции. Однако в любом случае такие законодательные положения могут быть отменены федеральными властями.

В тоже время, в США акты иммиграционного законодательства не систематизируются, а инкорпорируются в рамках Свода законов США. В настоящее время они включены в следующие главы восьмого титула Свода законов США: гл. 1 («Общие положения»), гл. 6 («Иммиграция»), гл. 11 («Гражданство»), гл. 12 («Иммиграция и гражданство»), гл. 13 («Служба иммиграции и натурализации»), гл. 14 («Ограничения предоставления социальных и иных общественных благ иностранцам»), гл. 15 («Реформа по усилению пограничной безопасности и визовому порядку въезда в страну»).

1.3. Правовой статус мигранта (нелегального мигранта): проблемы определения

Анализ национальных законодательств таких стран, как Российская Федерация, Соединённые Штаты Америки, Канада, Великобритания, Австралия и др., показывает, что термины «миграция» и «мигрант» в нем не употребляются, обычно они используются в социологических исследованиях, газетных и журнальных статьях, реже в доктрине. В законодательстве же для определения этих категорий используются термины «иммиграция», «иностранцы», «беженцы», «перемещенные лица».

Например, законодательство Великобритании оперирует понятиями

иммиграция (immigration), британский гражданин (British subject, citizen, British nationals), негражданин, иностранец (aliens)), лицо, нарушившее срок визы («засидевшийся» иностранец - overstayer), беженец, просящий о предоставлении политического убежища (asylum seeker); иногда в законах, например при конструировании уголовных составов в зависимости от контекста, применяется описательный метод, «лицо, которое незаконно въехало или... находится на территории...» и т.п.

Говоря о незаконных или, как пишут в правовой литературе, неконтролируемых (irregular) иммигрантах, британские исследователи различают явно незаконную и маргинальную незаконную иммиграцию. Явно незаконными иммигрантами считаются лица:

- совершающие в Великобритании уголовные преступления;
- пользующиеся услугами контрабандистов;
- использующие фальшивые документы на въезд;
- находящиеся на территории страны по истечении срока визы и не предпринимающие шагов по ее возобновлению;
- превышающие срок пребывания или нарушающие визовый режим более одного раза;
- серьезные нарушители гостевой визы (на срок более трех месяцев);
- мигранты, не соблюдающие сроков дополнительной визы.

Именно к такого рода «явно» незаконным иммигрантам в полной мере должны быть применены все действия, направленные на их насильственное удаление из страны.

Современное законодательство Австралии по отношению ко всем иностранцам использует термин «неграждане» (noncitizens). Все неграждане при посещении Австралии обязаны иметь действующую австралийскую визу, за исключением граждан небольшого числа индустриально развитых стран, с которыми у Австралии заключены соглашения о безвизовом посещении на срок до трех месяцев. Особый иммиграционный льготный режим установлен для граждан Новой Зеландии.

Неграждане могут быть законными (lawful non-citizens) и незаконными (unlawful non-citizens). В случае с последними, терминология австралийского законодательства неоднократно менялась. В разное время использовались следующие официальные названия: запрещенные неграждане (prohibited non-citizens), нелегальные иммигранты (illegal immigrants) и нелегальные иностранцы (illegal aliens). Законные неграждане имеют право находиться в Австралии постоянно или временно потому, что они имеют действующие постоянные или временные визы.

Согласно законодательству лица, не являющиеся австралийскими гражданами, признаются незаконными негражданами в случаях, если:

- 1) они въезжают на территорию Австралии без действующей визы;
- 2) находятся на территории Австралии после окончания срока действия своей визы или иного разрешения на пребывание (overstayers);
- 3) их виза или иное разрешение аннулированы.

Незаконные неграждане не имеют права находиться на территории Австралии, поэтому все их действия и права строго ограничены, включая право на обращение за иной визой. Даже после добровольного выезда из Австралии или выдворения с ее территории их права на легальное возвращение существенно ограничены. Согласно австралийскому законодательству, все незаконные неграждане должны быть задержаны и помещены в специальные центры (detention centres) до того времени, пока они не получат разрешения остаться в Австралии либо до их выдворения. Они также могут обратиться за временной визой (bridging visa) для того, чтобы покинуть Австралию самостоятельно.

Согласно иммиграционному законодательству изначально иммигранты в Канаде оцениваются с точки зрения их допустимости и недопустимости (Inadmissibility), в связи с чем осуществляется проверка каждого потенциального иммигранта. Приведем несколько примеров, когда иммигрант или заявитель могут считаться недопустимыми. В соответствии с канадским иммиграционным законодательством, заявителю может быть

отказано в выдаче визы, если иммиграционные службы имеют достаточные основания полагать, что лицо (или в некоторых случаях члены его семьи):

- привлекалось к уголовной ответственности;
- было связано с организованной преступностью;
- представляет угрозу государственной безопасности;
- имеет серьезные проблемы со здоровьем;
- не имеет средств для обустройства в Канаде;
- представило недостоверные сведения в заявлении;
- за совершение некоторых других действий.

Подобным образом может быть лишен статуса и выслан из страны иммигрант, уже имеющий статус постоянного жителя Канады, если он, например, совершил уголовно наказуемые действия или нарушил иммиграционные правила (не выполнил обязательств по нахождению на территории Канады в течение определенного законом периода в течение каждых пяти лет (на граждан эти правила не распространяются).

Тем не менее, иммиграционное законодательство предусматривает, что в некоторых из вышеперечисленных случаев заявитель-иммигрант может добиться положительного решения, подав специальное заявление или путем обжалования отказа во въезде или пребывании на территории Канады.

Еще одна проблема, вызванная неурегулированной иммиграцией, связана с использованием труда незаконных мигрантов. Вообще в Канаде, в отличие от Великобритании и США, для нелегальных рабочих складывается удивительно благоприятная и временами поистине парадоксальная ситуация. Некоторые из них умудряются даже получать социальное пособие в случае потери работы или невозможности найти ее, поскольку в Канаде иммиграционное и социальное ведомства не связаны между собой: они не соединены компьютерной сетью и не имеют общей базы данных. И потому, скрываясь от иммиграционной службы, незаконный иммигрант может спокойно обратиться в социальную службу и, предъявив любое удостоверение личности и сообщив адрес, заявить, что не имеет работы, а

потому не в состоянии оплачивать снимаемое жилье и содержать себя и семью, после чего он после постановки на учет будет регулярно получать пособие.

Более того, либеральная судебная практика в Канаде идет по пути защиты прав незаконных иммигрантов. Так, впервые в истории Квебека суд оштрафовал работодателя за незаконное увольнение иммигранта, прибывшего в страну нелегально и работавшего без трудового контракта. В деле, о котором идет речь, женщина, приехавшая из Филиппин и работавшая домработницей, была уволена жителем Квебека после того, как он узнал, что в детстве она переболела туберкулезом. По словам мужчины, он опасался, что его домработница не излечилась до конца и могла заразить его детей. После этого работодатель обратился в министерство иммиграции с просьбой депортировать женщину на ее родину. Медицинская комиссия признала бывшую домработницу абсолютно здоровой, после чего та, в свою очередь, обратилась в суд. По решению судьи работодатель был оштрафован на пять тысяч долларов за неуважение к основным правам человека, а также обязан выплатить бывшей работнице три тысячи долларов в качестве компенсации.

Иммиграционная политика Соединенных Штатов Америки как страны эмигрантов изначально никак не ограничивала иммиграционных процессов, однако к концу 19 века ситуация в стране начинает меняться.

Закон об иммиграции и гражданстве 1952 года разделяет всех неграждан, въезжающих на территорию страны, на иммигрантов и неиммигрантов. В большинстве случаев категория «неиммигрант» подразумевает наличие постоянного места жительства за пределами США, а также отсутствие намерения остаться в США для временного или постоянного проживания.

Помимо легальных способов въезда на территорию США, работы или учебы там, существует, конечно, множество незаконных способов проникновения в страну. Например, нелегальные трудовые мигранты пользуются ситуацией, когда в США возникает острая нехватка кадров

внутри страны и власти вынуждены пополнять данный дефицит рабочей силой из-за рубежа, поскольку очевидно, что без иммигрантов США испытает определенные трудности в экономическом развитии. Хотя правительство США предпринимает резкие меры, направленные на борьбу с нелегальными иммигрантами, ситуация явно не на стороне официальных органов и количество незаконных мигрантов практически не поддается учету. По разным оценкам, их число колеблется от одного до восьми миллионов человек. В основном в США нелегально прибывают уроженцы Мексики, Латинской Америки, как правило, для неквалифицированных работ.

Чаще всего эти работники приезжают по гостевой визе на три месяца и начинают работать без надлежащего разрешения.

ГЛАВА 2.

Противодействию незаконной миграции в Российской Федерации и зарубежных странах: анализ практики работы

2.1. Национальные системы иммиграционного контроля как основа противодействия нелегальной миграции

Система иммиграционных органов Великобритании, заложенная Законом об иммиграции 1905 года, в настоящее время выглядит следующим образом. Контроль над въездом и выявлением незаконных иммигрантов сегодня осуществляет Пограничное агентство Великобритании, созданное в 2008 году в системе министерства внутренних дел в результате слияния Службы пограничного и иммиграционного контроля (Border and Immigration Agency), Визовой службы Великобритании (UKvisas) и функции «Port of Entry» (Точка въезда в страну), ранее выполняемой Государственной службой Великобритании по налоговым и таможенным сборам.

На настоящий момент пограничное агентство имеет три подразделения со следующими функциями:

- 1) внешнее регулирование, включая выдачу виз в зарубежных дипломатических постах Соединенного Королевства;
- 2) пограничный контроль, в том числе паспортный и таможенный;
- 3) внутренний иммиграционный контроль: выдача разрешений на дальнейшее пребывание.

На местах выявлением незаконных иммигрантов занимаются местные иммиграционные команды. С 2013 года в Великобритании начал свою работу мультифункциональный орган - Национальное агентство по борьбе с преступностью (The National Crime Agency), которое СМИ уже окрестили британским ФБР, в состав которого войдет команда по защите границ (Border Policing Command). Одной из целей команды станет борьба с незаконной

миграцией и незаконным перемещением людей через границу. В своей работе, в том числе по охране границ, агентство намеревается использовать новейшие методы и научные разработки в целях расследования трансграничных преступлений, обеспечения самого полного контроля на въезде и выезде из страны и т.п.

Кроме того, Законом об иммиграции и предоставлении убежища 1999 года был учрежден пост уполномоченного по вопросам иммиграционных услуг (Immigration Services Commissioner), который возглавляет соответствующую службу по предоставлению консультативных услуг в сфере иммиграции. Эта служба осуществляет контроль над иммиграционными консультантами, следя за их компетентностью и наилучшим предоставлением услуг своим клиентам. Согласно закону лица, предоставляющие иммиграционные консультации и услуги, должны действовать в соответствии с кодексом стандартов и правил, установленных уполномоченным.

Иммиграционные консультации - это консультации по вопросам въезда или пребывания в Великобритании, иммиграционные услуги - это услуги по представительству иммигранта в пограничном агентстве, суде или трибунале. Уполномоченный по вопросам иммиграционных услуг вправе отказать претенденту или отозвать разрешение на предоставление консультативных услуг по вопросам иммиграции, если сочтет консультанта не подходящим или и не компетентным. Уполномоченный также вправе применять дисциплинарные меры в отношении консультантов, нарушивших кодекс стандартов и правил. Кроме того, служба уполномоченного хранит список консультантов и публикует их реестр; осуществляет преследования лиц, оказывающих услуги незаконно, вне схемы; следит за соблюдением установленных стандартов и правил; принимает жалобы на всех лиц, оказывающих иммиграционные услуги, в том числе действующих вне программы службы, например, барристеров и солиситоров.

Еще одним судебным органом, но уже рассматривающим жалобы

иммиграционных консультантов на дисциплинарные решения уполномоченного по вопросам иммиграционных услуг, является созданный в октябре 2000 года трибунал по иммиграционным услугам (The Immigration Services Tribunal), преобразованный в 2010 году в палату трибунала I инстанции (General Regulatory Chamber of the First-tier Tribunal). Палата рассматривает дела в составе председательствующего (судьи) и членов, как с юридическим образованием, так и неюристов, но имеющих опыт в иммиграционных услугах либо в иммиграционном законодательстве и процедурах.

Следует отметить те новые функции по внутреннему контролю, которые выполняет теперь пограничное агентство совместно с органами полиции и общественной поддержки. В настоящее время примерно 7500 сотрудников агентства участвуют в работе 80 местных иммиграционных команд, развернутых по всей Великобритании.

Главная цель таких команд состоит в создании на основе тесного сотрудничества партнерств по борьбе с миграционной преступностью с другими местными органами, в том числе с полицией, работодателями и представителями других организаций, а также в проведении совместных правоохранительных пилотных проектов.

В Австралии вопросами иммиграции занимается целый ряд государственных органов, главным из которых является министерство иммиграции и гражданства (Department of Immigration and Citizenship). Его возглавляет министр, а штатная численность его сотрудников составляет около восьми тысяч человек, включая одну тысячу сотрудников, работающих в австралийских дипломатических миссиях за рубежом.

Иммиграционная политика Канады реализуется Министерством гражданства и иммиграции Канады; контроль над въездом и пребыванием на территории Канады осуществляет пограничное агентство, а рассмотрение жалоб на действия иммиграционных властей входит в компетенцию независимого совета по делам иммиграции и беженцев.

Министерство гражданства и иммиграции Канады несет общую ответственность за реализацию государственной политики в области иммиграции, разрабатывая в рамках своих полномочий критерии, которым должно будет удовлетворять лицо, претендующее на временное или постоянное место жительства на территории Канады либо на получение статуса беженца, занимается вопросами предоставления гражданства, установлением типовых требований к въездным документам, администрирует программы переселения на территории Канады.

Пограничное агентство Канады призвано осуществлять взаимодействие работы пограничных служб, защищать границы от незаконного пересечения в целях обеспечения национальной безопасности, в том числе осуществляя паспортный контроль при пересечении государственной границы.

Совет по делам иммигрантов и беженцев Канады (The Immigration and Refugee Board of Canada) - крупнейший независимый административный трибунал, учрежденный парламентом Канады, в полномочия которого входит эффективное, справедливое и законное вынесение решений по делам беженцев и иммиграции. В состав совета входят: отделение по делам беженцев, апелляционное отделение по делам беженцев; отделение по иммиграционным делам и апелляционное отделение по иммиграционным делам. Совет ежегодно рассматривает более 40 тысяч жалоб. В соответствии с законом об иммиграции и защите беженцев слушания в совете, как правило, проводятся открыто, однако по соображениям справедливости или общественной безопасности дело может быть рассмотрено в закрытом порядке, в этом случае вся информация, которая позволяет определить человека, дело которого является предметом судебного разбирательства, заменяется на «XXX».

Начиная с 1952 года в Соединенных Штатах Америки вопросами иммиграции занимались несколько федеральных органов власти. Вплоть до 2003 года единственным федеральным органом по вопросам иммиграции была служба иммиграции и натурализации, которая находилась в структуре

министерства юстиции. После создания министерства внутренней безопасности полномочия в сфере регулирования вопросов, связанных с миграцией, стали распределяться между федеральными органами.

На сегодняшний день служба иммиграции и натурализации была реструктуризирована в службу по вопросам гражданства и иммиграции. Этот орган обладает достаточно широкими полномочиями в отношении въезда в страну иностранных граждан, а также продления виз на пребывание в США. Кроме того, служба ведает вопросами натурализации и предоставления убежища разным категориям беженцев. Служба иммиграционного и таможенного законодательства наделена функциями расследования таможенных и миграционных правонарушений.

Созданное в 2003 году Министерство внутренней безопасности (Department of Homeland Security) также обладает важными полномочиями в сфере иммиграционного контроля. Эти функции выполняет Береговая охрана США (U.S. Coast Guard) и Иммиграционная и таможенная полиция США (U.S. Immigration and Customs Enforcement). В соответствии с американским законодательством береговая охрана США является специфической военной службой, предназначенной для наблюдения за выполнением федеральных законов и обеспечения безопасности судоходства в водах открытого моря и во внутренних водоемах страны. В мирное время она подчинена (с 1 марта 2003 года) министерству внутренней безопасности страны, а в военное - распоряжением президента передается в оперативное подчинение ВМС¹. В последние годы возросло число мигрантов, пытавшихся нелегально проникнуть в США и задержанных при этом силами Береговой охраны. В целях сдерживания потока мигрантов из стран Латинской Америки корабли Береговой охраны США осуществляют постоянное патрулирование в международных водах близ таких стран, как Куба, Доминиканская

¹ См.: Глебов В.Г. Борьба с незаконной миграцией за рубежом // В сборнике: Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе Сборник материалов научно-практической конференции с международным участием. Ответственный редактор: С. Д. Назаров. 2008. С. 340-346.

Республика, Эквадор и др.

Иммиграционная и таможенная полиция США была создана в 2003 году как ответ федерального правительства США на атаку террористов 11 сентября 2001 года и является крупнейшим следственным органом, входящим в состав Министерства внутренней безопасности США. Ее основной целью является защита государственной безопасности США, сохранение целостности границ США посредством принуждения к соблюдению федеральных законов в сферах охраны государственных границ, таможенного контроля, торговли и иммиграции.

Иммиграционная и таможенная полиция является одним из крупнейших государственных учреждений США - в 400 его офисах по всему миру работает приблизительно 20 тысяч человек, а годовой бюджет этой организации составляет 5,7 миллиарда долларов. В состав этого органа входят три комплексных оперативных управления, одно из которых отвечает за соблюдение гражданами иммиграционного законодательства США и обеспечивает удаление из страны всех иностранцев, в отношении которых было вынесено решение о депортации (Enforcement and Removal Operations). Это управление активно использует сеть своих агентов, контролирующих иммигрантов с целью воспрепятствования нарушения ими иммиграционного законодательства, задержания и депортации из страны тех иностранных граждан, которые совершили уголовные преступления. Кроме того, указанные агенты осуществляют транспортировку задержанных иностранных граждан в тюрьмы, подведомственные Иммиграционной и таможенной полиции США, на судебные процессы и т.п. Агентская сеть данного управления покрывает всю страну. Через других своих сотрудников - инспекторов по депортации (Deportation officers) управление осуществляет преследование лиц, которые незаконно возвратились в США после депортации, осуществляет мониторинг за делами иностранных граждан во время процедур по депортации, осуществляет контроль над освобождением из тюрем лиц, подлежащих выдворению из страны, а также проводит

собственно процедуру выдворения.

В состав Иммиграционной и таможенной полиции США входит группа специального реагирования Сан-Диего. Работающие в ней инспекторы по депортации и агенты по контролю за иммигрантами в своей деятельности осуществляют стратегическое взаимодействие с летучими оперативными группами (Fugitive Operations Teams), в чью компетенцию включаются вопросы розыска, задержания и передача сотрудникам управления лиц, скрывающихся от иммиграционных властей, игнорирующих выполнение иммиграционных процедур и находящихся в США с истекшими приказами о депортации. В 2015 году Иммиграционная и таможенная полиция США задержала 300 тысяч иностранных граждан за те или иные нарушения иммиграционного законодательства¹.

2.2. Административная и уголовная ответственность за нарушения в миграционной сфере в Российской Федерации и других странах мира

Законодательная база практически любой страны мира содержит правовые нормы, предусматривающие различные формы ответственности за правонарушения и преступления, совершенные в миграционной сфере. Так, законодательство Российской Федерации за подобные деяния предусматривает как административную, так и уголовную ответственность.

Административная ответственность за правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории России предусмотрена Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации. Здесь можно обозначить ответственность за такие деяния, как:

¹ См.: Музыченко П.Б., Дудина Е.З. Проблемы борьбы с незаконной миграцией // В сборнике: Актуальные проблемы современного права сборник научных трудов. 2016. С. 457-471.

- «...нарушение режима Государственной границы Российской Федерации» (ст. 18.1);
- «...нарушение пограничного режима в пограничной зоне» (ст. 18.2);
- «...нарушение пограничного режима в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации» (ст. 18.3);
- «...нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» (ст. 18.4);
- «...нарушение правил, относящихся к мирному проходу через территориальное море Российской Федерации или к транзитному пролету через воздушное пространство Российской Федерации» (ст. 18.5);
- «...нарушение порядка прохождения установленных контрольных пунктов» (ст. 18.6);
- «...неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы Российской Федерации» (ст. 18.7);
- «...нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации» (ст. 18.8);
- «...нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации» (ст. 18.9);
- «...незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации» (ст. 18.10);
- «...нарушение иммиграционных правил» (ст. 18.11);
- «...нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации» (ст. 18.12);
- «...незаконная деятельность по трудоустройству граждан Российской

Федерации за границей» (ст. 18.13);

- «...незаконный провоз лиц через государственную границу Российской Федерации» (ст. 18.14);

- «...незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства» (ст. 18.15);

- «...нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах, в том числе в торговых комплексах» (ст. 18.16);

- «...несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности» (ст. 18.17)¹.

Наиболее общественно опасные проявления незаконной миграции запрещаются Уголовным кодексом Российской Федерации под угрозой наказания. Юридическая природа криминальной миграции ярко выражена в таких составах миграционных преступлений, как:

- «...незаконное пересечение российской границы» (ст. 322 УК РФ);

- «...организация незаконной миграции» (ст. 322.1 УК РФ)².

Однако тесная взаимосвязь криминальной миграции с иными видами преступной деятельности мигрантов и иных лиц (в том числе пособников) позволяет сделать вывод о существовании уголовной ответственности этих лиц за ряд других преступлений, связанных с миграцией (похищение человека, торговлю людьми, использование рабского труда, нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина и др.)³.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года №195-ФЗ (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 02.10.2018 г. №347-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст. 1.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года №63-ФЗ (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 03.10.2018 г. №352-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. №25. Ст. 2954.

³ Лавров В.В., Кузнецов А.П. Ответственность по российскому законодательству за незаконную миграцию // Российский следователь. 2007. № 3. С. 20-24.

Уголовное законодательство Великобритании также предусматривает ответственность за широкий круг деяний, нарушающих иммиграционное законодательство, наиболее распространенными и опасными среди которых являются:

- тайное проникновение в Великобританию;
- использование для въезда и пребывания в стране поддельных документов;
- трафик и контрабанда людей.

Австралия тоже не стоит в стороне от глобальных процессов. Массовая иммиграция последних десятилетий, особенно из азиатских стран, террористические акты 2001 года в Нью-Йорке, 2002 года на острове Бали против австралийских граждан и 2005 года в Лондоне привели к возникновению обоснованных страхов в австралийском обществе. Приток азиатских иммигрантов вызывает недовольство, и общественное обсуждение этой темы часто сводится к вопросу об их вкладе в преступность в стране. Многие политики эксплуатируют общественные страхи в целях создания образа иммигранта-преступника и небезопасных иммигрантских кварталов. С учетом того что иммиграционная политика Австралии до самого последнего времени носила расово-дискриминационный характер («политика белой Австралии»), использование таких образов способствует разжиганию бытового расизма.

Иммигранты способствовали росту преступности в Австралии двумя способами. Во-первых, проживающие в Австралии иммигранты более часто совершают преступления в силу их проблемного социально-экономического положения в Австралии. Во-вторых, вновь прибывающие иммигранты приносят преступность из своих нестабильных стран и регионов. Они способствуют росту преступности по причине своего еще не определившегося статуса, культурного шока, языкового барьера и незнания австралийских законов.

В законодательстве Канады, так же, как и в других странах, понятия

«незаконный ввоз людей» и «торговля людьми» различаются. Под контрабандой людей (smuggling) следует понимать обеспечение незаконного въезда в какое-нибудь государство лица, не являющегося гражданином этого государства и постоянно не проживающего в этом государстве, за которое лицо, обеспечивавшее такой въезд, получает финансовое или иное материальное вознаграждение. Новое канадское законодательство предусматривает суровые меры наказаний для тех, кто участвует в организации нелегальной миграции и трафике. Им грозит пожизненное заключение и штраф в размере одного миллиона канадских долларов. Эти меры соответствуют содержанию двух новых протоколов ООН о том, что контрабанду людьми и трафик следует рассматривать как уголовные преступления. Лица, которые подделывают документы или занимаются подлогом в целях содействия нелегальной миграции, наказываются лишением свободы на срок от 5 до 14 лет.

Законы Канады, содержащие те или иные нормы уголовного права, признают преступлением торговлю людьми с целью их эксплуатации вне зависимости от того, совершено преступление в отношении лица, уже находившегося на территории Канады, или незаконно ввезенного на ее территорию. Нормы федерального уголовного законодательства распространяют свое действие на всю территорию Канады, что, несомненно, обеспечивает единство подхода к пониманию и расследованию преступлений, связанных с торговлей людьми.

В Соединенных Штатах Америки, как и в других государствах, привлекательных для иммигрантов, пытающихся любым путем попасть на территорию страны, растет число преступлений, связанных с нарушением иммиграционного законодательства.

Федеральное законодательство, регламентирующее правовое положение мигрантов, находящихся на территории США, определяет четкие границы дозволенного поведения в части легального закрепления статуса иммигрантов. Вместе с тем американский законодатель идет по пути

детальной регламентации запрещенных деяний иммигрантов и установления юридической ответственности за такие деяния. Причем уголовная ответственность предусматривается не только в отношении незаконных мигрантов, но и лиц, содействующих неурегулированной миграции.

Преступления, направленные на нарушение иммиграционного законодательства, ответственность за которые установлена в федеральном законодательстве (об иммиграции и натурализации, а также в УК США), можно условно разделить на несколько больших групп:

- преступления, связанные с незаконным въездом, выездом и пребыванием на территории США, включая контрабанду людей и торговлю людьми;
- преступления, направленные на незаконное использование или подделку документов, необходимых для получения гражданства, натурализации, вида на жительство и т.д.;
- преступления, связанные с нарушением требований о депортации, и иные уголовно наказуемые иммиграционные преступления.

Ввоз незаконных иммигрантов, незаконный въезд и пребывание в США, иные связанные с этим преступления. Закон (§ 1324, титул 8 СЗ США) устанавливает уголовные наказания за контрабанду людей, т.е. за незаконный ввоз и укрывательство отдельных иностранцев. В этой норме объединены различные способы ввоза незаконных иммигрантов на территорию страны, в частности, закон запрещает следующие виды деятельности и определяет наказания для любого лица, которое:

- ввозит или пытается ввезти иностранца в США, минуя официальный иммиграционный пропускной пункт;
- зная, что иностранец в этот момент является незаконным иммигрантом или, грубо пренебрегая этим обстоятельством, ввозит иностранца на территорию Соединенных Штатов;
- умалчивает о нем, укрывает или спасает его от обнаружения, используя любое сооружение или транспортное средство, зная или

пренебрегая тем обстоятельством, что иностранец незаконно находится на территории США;

- поощряет и стимулирует иностранца в целях приезда последнего в США, зная при этом или грубо пренебрегая тем обстоятельством, что иностранец будет находиться там незаконно.

Кроме того, Закон предусматривает наказания для лиц, которые помогают или содействуют иностранцу, являющемуся неприемлемым в связи с совершением уголовного преступления или по соображениям безопасности, или для тех лиц, которые ввозят иностранцев в безнравственных целях.

Виновный наказывается штрафом и (или) тюремным заключением на срок до 10 лет. Обращает на себя внимание то, что в самой законодательной норме размер штрафа не указывается, имеется лишь отсылка к Федеральному уголовному кодексу (далее - УК США), который, в свою очередь, предусматривает, что суд вправе назначить наказание в виде штрафа в размере 250 тысяч долларов США за совершение мисдиминора и фелоний, т.е. преступлений, наказуемых тюремным заключением на срок более одного года.

Средства, используемые для перевозки незаконных иммигрантов, включая любое морское судно, автомобиль или самолет, которые были или используются для совершения преступлений, доходы, полученные от таких преступлений, и любое имущество, связанное с таким средством или средствами для перевозки, изымаются и подлежат конфискации на основании положений главы 46 УК США.

К категории малозначительных правонарушений (скорее административного характера), связанных с незаконным въездом и пребыванием в США, федеральный законодатель относит следующие нарушения иммиграционного законодательства:

- отказ пройти процедуру регистрации и дактилоскопии, предусмотренную для всех иностранцев в США, влечет за собой назначение наказания в виде штрафа в размере до 1000 долларов США и (или)

тюремного заключения сроком на шесть месяцев (если речь идет о несовершеннолетнем лице, ответственности подлежат его опекуны или законные представители);

- несообщение иностранцем надлежащим властям о смене своего адреса также влечет наказание в виде штрафа на сумму до 200 долларов США и (или) тюремного заключения сроком до 30 дней. Подача заведомо ложной информации наказуема штрафом в размере до 1000 долларов США и (или) тюремным заключением на срок до шести месяцев.

Иммиграционное мошенничество принято подразделять на две группы, в первую из которых входят деяния, связанные с подделкой документов, а во вторую - мошенничество с иммиграционными льготами и выплатами:

- подделка документов включает в себя подделку, продажу и (или) использование документов, удостоверяющих личность, или «исходных документов» (т.е. документов, используемых для подтверждения личности, таких как свидетельство о рождении или карточка социального страхования), а также документов о регистрации иностранца, печатей, разрешений на работу, паспортов, виз, либо иных документов, используемых для обхода иммиграционных законов;

- мошенничество с иммиграционными льготами - обман, который охватывает умышленное представление заведомо ложных сведений для получения иммиграционных льгот и выплат в отсутствие законных прав.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Следует отметить, что проблема незаконной миграции стала краеугольным камнем в реализации миграционной политики практически каждого государства. Нельзя признать «островком спокойствия» и Российскую Федерацию. В настоящее время нарушения миграционных правил, положений о порядке въезда, выезда, пребывания, транзитного проезда и трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществляемые при отсутствии у них действительных документов либо ненадлежащем оформлении соответствующих документов, характеризуются далеко не единичными фактами. Трафик нелегальных мигрантов - явление массовое, представляющее угрозу экономической стабильности, общественной и национальной безопасности, а равно способствующее осложнению криминогенной обстановки в стране. Россия приняла ряд международных обязательств, предписывающих криминализацию деяний, ориентированных на уголовно-правовую борьбу с преступлениями в миграционной сфере. Ратифицировав проанализированные ранее Конвенцию и дополняющий ее Протокол против незаконного ввоза мигрантов, Российская Федерация встала на путь борьбы с незаконной миграцией, в том числе и путем использования уголовно-правовых норм.

Что касается рассмотренных в диссертации государств, принадлежащих к семье общего права, следует отметить, что несмотря на существующие в Великобритании, Австралии, Канаде и США объективные различия в подходах к иммиграционной политике и, следовательно, к формированию иммиграционного законодательства, многое в конечном итоге в законодательстве этих стран совпадает. В первую очередь это вызвано тем огромным влиянием, которое оказало на формирование права этих стран вначале общее, а затем и статутное право Соединенного Королевства. Современный этап развития законодательства стран общего

права характеризуется обратным воздействием законодательных подходов Австралии и Канады на право Великобритании. Именно иммиграционное законодательство являет собой яркий пример этого, хотя и во многих других отраслях права такое влияние заметно усиливается.

Европейские страны дают иной пример. Эти страны, даже те, которые, как Франция, имели в прошлом колонии, не создали или не сумели создать значительных колоний собственных граждан, которые впоследствии стали самостоятельными государствами (США, Канада, Австралия, Новая Зеландия). Европейские государства и их законодательства, таким образом, по существу не испытали влияния своих бывших колоний. Они формировали свое иммиграционное законодательство в первую очередь как заслон перед наплывом иностранцев. Полстолетия существования такого законодательства показали его неэффективность. И ныне и Германия, и Франция, и Испания, законодательство которых исследуется в диссертации, склоняются к разработке новых законов, оставляющих лишь небольшой канал исключительно лишь для высококвалифицированных мигрантов. Что касается преступности мигрантов, стоит вспомнить, что, например, в Германии доля преступности иностранцев превышает их долю в общей массе населения в три раза (применительно к насильственным деликтам и наркобизнесу) и более чем в два раза применительно к краже, мошенничеству и в целом ко всем видам преступлений¹. Близко к этому выглядит картина во Франции и Испании, что вынуждает законодателей указанных стран применять в отношении мигрантов в первую очередь меры уголовного характера, а не административные, причем все более жесткие меры. Поэтому ужесточение карательной политики в отношении мигрантов можно считать важнейшей тенденцией развития уголовного

¹ См.: Схимникова К.М. Международно-правовое регулирование ответственности за незаконную миграцию на примере стран романо-германской правовой системы // В сборнике: Соотношение международного и национального законодательства в романо-германской правовой системе (уголовно-правовые и процессуальные вопросы) материалы Международной научной конференции. Российский университет дружбы народов; Под редакцией Л. А. Букаловой, И. И. Белозеровой. 2017. С. 208-212.

законодательства в странах континентальной Европы. Поскольку все указанные страны являются членами ЕС, этот Союз прилагает огромные усилия для проведения единой миграционной политики на всей его территории, поскольку шенгенские соглашения, по сути, уничтожили межгосударственные границы. При всем том довольно глубокие различия между отдельными членами ЕС остаются до сих пор.

Следует отметить широкий круг мер административного и уголовно-правового характера, которые используются в названных выше государствах и направлены как на общее ужесточение правил въезда и пребывания на территории страны; усиление органов пограничного контроля; ограничение въезда лиц, имеющих криминальную историю или ранее уже выдворенных из страны, так и на выявление незаконных иммигрантов на территории страны. Не секрет, что с подобными проблемами на настоящем этапе, хотя и в меньших объемах, начала сталкиваться и Российская Федерация.

Следует выделить тот полезный опыт, который, на наш взгляд, имеется в США, где после атаки террористов 11 сентября 2001 года в 2003 году была создана иммиграционная и таможенная полиция, являющаяся крупнейшим следственным органом. В состав этого органа входит сеть агентов, контролирующих иммигрантов, которая отвечает за соблюдение гражданами иммиграционного законодательства и обеспечивает удаление из страны всех иностранцев, в отношении которых было вынесено решение о депортации, с целью воспрепятствования нарушения ими иммиграционного законодательства, задержания и депортации из страны тех иностранных граждан, которые совершили уголовные преступления. Эти же агенты осуществляют транспортировку задержанных иностранных граждан в соответствующие тюрьмы, на судебные процессы и т.п. Такая агентская сеть покрывает всю страну. Важные функции возложены на инспекторов по депортации: они занимаются преследованием лиц, незаконно возвратившихся в страну после депортации; мониторингом дел иностранных граждан во время процедур по депортации; контролем над освобождением из

тюрем лиц, подлежащих выдворению; самой процедурой выдворения.

Отметим интересную особенность в организации миграционного контроля зарубежных государств, в частности Великобритании и США. Эти страны имеют своих представителей миграционных служб в различных точках земного шара, откуда потенциально ожидается наибольший поток незаконных мигрантов. В сотрудничестве с местными службами эти представители имеют возможность добиваться большей эффективности контроля в этой области.

Как уже отмечалось, тенденции последних лет в области уголовного преследования лиц, нарушающих иммиграционное законодательство, также весьма показательны. Заметным явлением стало значительное усиление уголовных санкций за иммиграционные преступления и введение новых составов преступлений (либо использование уже существующих институтов, например, в Великобритании - института сговора) - за фиктивные браки в целях незаконного получения гражданства; организацию въезда и укрывательство незаконных мигрантов; прием на работу мигрантов, не имеющих специальных разрешений; отдельные уголовно-правовые меры предусмотрены в отношении юридических лиц, таких, как компании, занимающиеся авиа- и морскими перевозками, консалтинговые и туристические агентства и пр.

Ратифицировав в 2004 году Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности и дополняющий ее Протокол против незаконного ввоза мигрантов, Российская Федерация не просто встала на путь борьбы с незаконной миграцией, а приняла ряд международных обязательств, предписывающих криминализацию деяний, ориентированных на уголовно-правовую борьбу с преступлениями в миграционной сфере. Однако в действительности, как можно судить по действующему уголовному законодательству, многие международные

правовые стандарты в этой сфере так и остались не реализованными¹.

Не вызывает сомнений превентивный характер сравнительно недавно введенных в УК РФ составов от уголовной ответственности за торговлю людьми (ст. 127.1), организацию незаконной миграции (ст. 322.1), незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации и фальсификацию документов, повлекшую незаконное приобретение гражданства Российской Федерации (ст. 292.1). Вместе с тем за рамками криминализации все еще находятся такие общественно опасные деяния, как содействие незаконной миграции, организация и содействие осуществлению незаконной трудовой деятельности, а равно совершение обозначенных деяний под видом законных туристических услуг.

Проведенный анализ международных правовых актов в сфере борьбы с преступлениями, связанными с миграцией, а также предписаний зарубежного законодательства в данной области, позволяет признать данный перечень не исчерпывающим. Например, было бы целесообразно дополнить УК РФ факультативными миграционными нормами, которые могли бы выступать в качестве квалифицирующих обстоятельств, отягчающих ответственность

¹ См.: Проблемы законодательного обеспечения борьбы с незаконной миграцией. Сборник / Федеральное Собр. Российской Федерации, Гос. Дума, Ком. по безопасности; [сост.: Г. В. Андреев, Е. К. Волчинская, В. А. Козлов]. Москва, 2007.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативные правовые акты и международные соглашения

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Федеральными конституционными законами Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. №6-ФКЗ; от 30 декабря 2008 г. №7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. №4. Ст. 445.

2. Конвенция против транснациональной организованной преступности. Принята в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 года Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. // Собрание законодательства РФ. 2004. №40. Ст. 3882.

3. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Принят в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 года Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. // Собрание законодательства РФ. 2004. №40. Ст. 3883.

4. Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств - участников Содружества Независимых Государств (подписана в г. Кишинев 14 ноября 2008 г.) // Документ опубликован не был. СПС Консультант Плюс.

5. Конвенция о приграничном сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств от 10 октября 2008 года // Бюллетень международных договоров. 2010. №1.

6. Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6

марта 1998 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. №12. Ст.1666.

7. Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью 25 ноября 1998 года // Бюллетень международных договоров. 2000. №3.

8. Соглашение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств - участников Содружества Независимых Государств от 10 октября 2008 года // Бюллетень международных договоров. 2010. №1.

9. Соглашение государств - участников Содружества Независимых Государств «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (подписано в г. Москва 15 апреля 1994 г., с изм. от 25 ноября 2005 г.) // Бюллетень международных договоров. 1997. №2.

10. Соглашение государств - участников Содружества Независимых Государств «О правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей» (г. Санкт-Петербург, 19 ноября 2010 г.) // СЗ РФ. 2012. №5. Ст. 546.

11. Соглашение государств - участников Содружества Независимых Государств о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств (Санкт-Петербург, 19 ноября 2010 г.) // СЗ РФ. 2012. №5. Ст. 541.

12. Решение Совета глав правительств СНГ от 25 января 2000 года «О Положении об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства - участники Соглашения о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции» // Бюллетень международных договоров. 2000. №3.

13. Решение Совета глав государств СНГ «О предложениях по согласованной миграционной политике государств - участников Содружества Независимых Государств» (принято в г. Душанбе, 5 октября 2007 года).

Вместе с Декларацией о согласованной миграционной политике государств - участников Содружества Независимых Государств // Документ опубликован не был. СПС Консультант Плюс.

14. Решение Совета глав государств СНГ «О Концепции сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции» (г. Астана, 16 сентября 2004 года) // Документ опубликован не был. Консультант Плюс.

15. Заявление глав государств - участников Содружества Независимых Государств об активизации сотрудничества в борьбе с незаконной миграцией (г. Минск, 28 ноября 2006 г.) // Документ опубликован не был. СПС Консультант Плюс.

16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года №195-ФЗ (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 02.10.2018 г. №347-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст. 1.

17. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года №63-ФЗ (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 03.10.2018 г. №352-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. №25. Ст. 2954.

18. Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 19.07.2018 г. №202-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3032.

19. Федеральный закон Российской Федерации от 15 августа 1996 года №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 19.07.2018 г. №202-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. №34. Ст. 4029.

20. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года №4528-1 «О беженцах» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 31 декабря 2017 г. №498-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №12. Ст. 425.

21. Закон Российской Федерации от 01 апреля 1993 года №4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 03.07.2016 г. №253-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №17. Ст. 594.

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 года №413 «О миграционной карте» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 06.05.2006 г. №271) // Собрание законодательства РФ. 2004. №34. Ст. 3553.

II. Монографические исследования и статьи

23. Глебов В.Г. Борьба с незаконной миграцией за рубежом // В сборнике: Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе Сборник материалов научно-практической конференции с международным участием. Ответственный редактор: С. Д. Назаров. 2008. С. 340-346.

24. Демчук С.Д. Миграционная политика и борьба с незаконной криминальной миграцией // Государство и право. 2010. № 8. С. 16-23.

25. Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003. С. 61.

26. Дядюн К.В. Проблемы регламентации уголовно-правовой ответственности за незаконную миграцию // Академический юридический журнал. 2013. № 1 (51). С. 19-27.

27. Лавров В.В., Кузнецов А.П. Ответственность по российскому законодательству за незаконную миграцию // Российский следователь. 2007. № 3. С. 20-24.

28. Музыченко П.Б., Дудина Е.З. Проблемы борьбы с незаконной миграцией // В сборнике: Актуальные проблемы современного права сборник научных трудов. 2016. С. 457-471.

29. Плойг К. История иммиграционной политики в Канаде // Иммиграционная политика западных стран. Альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. М., 2002.

30. Проблемы законодательного обеспечения борьбы с незаконной миграцией. Сборник / Федеральное Собр. Российской Федерации, Гос. Дума, Ком. по безопасности; [сост.: Г. В. Андреев, Е. К. Волчинская, В. А. Козлов]. Москва, 2007.

31. Сибагатуллина Э.Т. К вопросу о проблемах формирования миграционной политики стран - участников СНГ // Российская юстиция. 2011. №6. С. 21 - 24.

32. Смашникова Т.Б. «Незаконная миграция» и «нелегальная миграция»: использование терминов // Экономика, социология и право. 2010. № 12. С. 134-138.

33. Смирнова Е.С. Некоторые аспекты международного правового сотрудничества государств в борьбе с преступлениями, связанными с незаконной миграцией // Вестник Калининградского юридического института МВД России. 2008. № 2-1 (16). С. 11-17.

34. Схимникова К.М. Международно-правовое регулирование ответственности за незаконную миграцию на примере стран романо-германской правовой системы. // В сборнике: Соотношение международного и национального законодательства в романо-германской правовой системе (уголовно-правовые и процессуальные вопросы) материалы Международной научной конференции. Российский университет дружбы народов; Под редакцией Л. А. Букалеровой, И. И. Белозеровой. 2017. С. 208-212.

35. Торговля людьми в Российской Федерации: обзор и анализ текущей ситуации по проблеме / Исследование выполнено канд. эконом. наук Е.В. Тюрюкановой совместно с Фондом «Институт экономики города»

для рабочей группы агентств ООН и Международной организации по миграции (МОМ) по проблемам торговли людьми. М., 2006. С. 65 - 66.

36. Червоненко В.Ф. Международно-правовые аспекты противодействия незаконной миграции // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2006. Т. 12. № 5. С. 125-127.

37. Червоненко В.Ф. Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией // Миграционное право. 2007. №1. С. 15 - 19.